

El desarrollo del gobierno electrónico en los municipios del País Vasco

(The development of e-government in the municipalities of the Basque Country)

Casillas de León, Itziar; Mesa del Olmo, Adela;

Ramilo Araujo, M^a Carmen¹

UPV / EHU. Dpto. de Ciencia Política y de la Admón.

Sarriena, s/n. 48940 Leioa

¹mentxu@gmail.com

BIBLID [1137-4462 (2005), 11; 95-107]

Recep.: 07.04.04

Acep.: 22.07.04

El propósito de este artículo es presentar el grado de desarrollo del Gobierno Electrónico (e-Gobierno) en el ámbito local de Euskadi a partir del estudio de la presencia de los ayuntamientos vascos en Internet teniendo en cuenta varias dimensiones de análisis del e-Gobierno: la e-administración, la e-democracia y la e-gobernanza.

Palabras Clave: Tecnologías de la Información y la Comunicación. Gobierno local. Gobierno electrónico. E-administración. E-democracia. E-gobernanza.

Euskadiko tokiko mailan Gobernu Elektronikoak (e-Gobernua) lorturiko garapen neurria aurkeztea da artikulu honen helburua, euskal udalek Interneten duten presentzia oinarrituz eta e-Gobernuaren azterketa-alderdi batzuk kontutan hartuz e-administrazioa, e-demokrazia, e-gobernantza.

Giltza-Hitzak: Informazioaren eta Komunikazioaren Teknologiak. Tokiko gobernua. Gobernu elektronikoa. E-administrazioa. E-demokrazia. E-gobernantza.

L'objectif de cet article est de présenter le degré de développement du Gouvernement Electronique (e-Gouvernement) dans le milieu local d'Euskadi à partir de l'étude de la présence des municipalités basques sur Internet en tenant compte des différentes dimensions d'analyse du e-Gouvernement: la e-administration, la e-démocratie et la e-gouvernance.

Mots Clés: Technologies de l'Information et de la Communication. Gouvernement local. Gouvernement électronique. e-administration. e-démocratie. e-gouvernance.

1. INTRODUCCIÓN

Las **Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)**¹ están produciendo transformaciones en la economía, la cultura, el ocio, la defensa, las relaciones interpersonales y todos los ámbitos de la sociedad (CASTELLS, 1996). También los Gobiernos y Administraciones Públicas están inmersos en este proceso de cambio. Tienen un doble protagonismo: por un lado, como sujetos impulsores y promotores de las políticas y acciones para facilitar el acceso a la denominada Sociedad de la Información; y por otro lado, como objetos mismos de los cambios y transformaciones en el ámbito interno y en sus relaciones con la ciudadanía y otros agentes públicos, privados y sociales.

La presencia de los Gobiernos y Administraciones Públicas en Internet implica cambios en la gestión de los servicios públicos (a través de la simplificación de procedimientos y la gestión telemática de servicios); en la formación de los empleados públicos (nuevas habilidades, herramientas y lógicas de trabajo, etc...) en la relación con la ciudadanía (a través de sistemas presenciales, telefónicos y telemáticos que atiendan y respondan de forma integrada a las necesidades de la ciudadanía, independientemente de quién sea el Departamento o nivel gubernamental correspondiente); y sobre todo, cambios en los principios y valores presentes en las organizaciones públicas que permitan pasar de organizaciones competenciales y departamentalizadas, a organizaciones que trabajen en red donde el intercambio de información y la gestión integrada de servicios permita responder mejor a las necesidades de la sociedad.

Se denomina **e-Gobierno** a la utilización de las TIC para mejorar y optimizar la prestación de servicios públicos y la participación ciudadana en procesos de consulta y de elaboración de políticas públicas (GARTNER, 2000). De ahí que distingamos tres dimensiones en el concepto de e-gobierno que son: la **e-administración** (información y nivel de desarrollo de los servicios públicos); la **e-democracia** (canales para la consulta y participación ciudadana); la **e-gobernanza** (mecanismos que permitan incorporar a los distintos agentes que tienen algo que decir en la elaboración de las políticas públicas) (PRATCHET, 1999).

La presencia de proyectos avanzados de e-Gobierno indica la existencia de una apuesta estratégica de las organizaciones públicas por adaptar las organizaciones y su funcionamiento al trabajo “en red” que posibilitan las TIC, más allá de la moda de “estar en la red” a la que la mayor parte de las organizaciones públicas se han apuntado (HOLMES, 2001). Sin embargo, la **Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización** del Gobierno Local establece en su artículo 70 bis, apartado 3 que

1. Podemos definir las TIC como el conjunto de tecnologías basadas en la informática, las telecomunicaciones, la electrónica y los medios de comunicación utilizadas para la recogida, almacenamiento, tratamiento, difusión y transmisión de la información. Internet sería la red de ordenadores que hace posible la transmisión inmediata de la información. Y entre los terminales disponibles para operar con la información se encontrarían los ordenadores, la telefonía móvil, los PDA, la televisión por cable, etc.

“las Entidades locales, y especialmente los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las TIC para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas. Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado”.

De ahí el interés que suscita analizar la presencia de los Gobiernos y Administraciones Públicas en Internet y el nivel de desarrollo de los proyectos de e-Gobierno.

2. LOS MUNICIPIOS VASCOS EN INTERNET

A partir del análisis de las páginas web del conjunto de los municipios de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV), comprobaremos en qué medida se han desarrollado en Internet tres dimensiones o roles de los Gobiernos y Administraciones Públicas: los ayuntamientos como proveedores de servicios municipales (**e-administración**), como impulsores de procesos más amplios de consulta y participación ciudadana (**e-democracia**) y como articuladores de un gobierno relacional (**e-gobernanza**). La metodología utilizada en el análisis de las páginas web es una adaptación de la utilizada en estudios previos (SALVADOR, 2000; RAMILO, 2001)².

2.1. Presencia en Internet

En primer lugar, hay que decir que existe un crecimiento considerable de la presencia de los ayuntamientos de la CAV en Internet, si comparamos los datos actuales con los datos de estudios anteriores, en concreto, si tenemos en cuenta los datos del año 2001. El 84 por ciento de los municipios vascos tienen presencia en Internet; o sea, en números absolutos, 210 de los 250 municipios de la CAV. Lo que quiere decir que solamente un 16 por ciento de los mismos (40 municipios) no tienen página web.

Figura 1. Presencia en Internet de los municipios vascos y tipos de páginas web
(Número de casos. Según territorios históricos)

	TOTAL	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
Sí, página oficial	123	11	53	59
Sí, otro tipo	87	40	18	29
No	40	0	40	0
Total	250	51	111	88

Fuente: Elaboración propia

2. Tras localizar las páginas web de los ayuntamientos, se analiza cada una de ella con un protocolo de análisis que incorpora una serie de variables e indicadores sobre cada una de las tres dimensión de estudio. Posteriormente, los datos se introducen en SPSS y se obtienen las frecuencias y los estadísticos necesarios para interpretar los datos.

Si comparamos la evolución de la presencia oficial de los ayuntamientos de la CAV en Internet, en el año 2001, el 35 por ciento (87) de los ayuntamientos contaban con página web oficial (Ramilo, 2001:40), mientras que en el año 2003 el porcentaje es del 49,2 por ciento (123). Por tanto, este aumento de la presencia de los ayuntamientos vascos en Internet en tan sólo dos años muestra el interés por contar con una página web propia.

En cuanto a la presencia en Internet por Territorios Históricos, podemos comprobar diferencias considerables; Así, en **Álava**, y gracias al impulso que han dado al tema las *cuadrillas*, todos los municipios tienen presencia en Internet (51 municipios); y en un 22 por ciento de los casos (11) se trata de página oficial; mientras que en un 78 por ciento (40) es de otro tipo.

Lo mismo ocurre en **Gipuzkoa**, la totalidad de ellos (88 municipios) tienen presencia en Internet pero sin embargo, es proporcionalmente mayor el número de municipios con página web oficial que en el caso de Álava, llegándose en Gipuzkoa a la cifra del 67 por ciento (59) mientras que las no oficiales representan un 33 por ciento (29).

En **Bizkaia**, de los 111 municipios que en ella se integran, 40 no poseen página web (o sea un 36 por ciento), mientras que un 48 por ciento (53) tienen página oficial y un 16 por ciento (18) de otro tipo. De hecho, es el único Territorio Histórico en donde hay municipios que no tienen página web

2.2. Páginas web oficiales de “Municipio” y de “Ayuntamiento”

Como indican los datos anteriores, la presencia de los municipios de la Comunidad Autónoma Vasca en Internet es relativamente alta pero la utilidad de las páginas web difiere considerablemente entre los distintos municipios. Mientras que unas páginas son meramente descriptivas orientadas básicamente a un fin turístico, las otras son más útiles para el ciudadano ya que les proporcionan mayor información de los servicios del ayuntamiento. Nuestro análisis se centra en las **páginas web oficiales**, entre las que distinguimos las **páginas web oficiales de “municipio”**, caracterizadas por tener información básicamente referida a aspectos descriptivos del municipio (geografía, población, historia...) con poca o nada de información sobre los servicios que pueden dar las administraciones locales; y las **páginas web de “ayuntamiento”**, las cuales proporcionan información sobre la administración local y los servicios que se ofrecen en ese municipio, además ésta es la página oficial de la corporación local. (Salvador, 2000: 11).

Teniendo en cuenta esta caracterización, se puede apreciar cómo, en general, las páginas web de los municipios vascos son páginas web de “ayuntamiento” en un 84,55 por ciento de los casos (104). Esto significa que las páginas web de los municipios vascos tratan mayoritariamente de dar información y servicios a los ciudadanos sin limitarse únicamente a los aspectos más descriptivos de carácter histórico, geográfico, etc. Las administraciones locales muestran su mayor interés en adecuar las páginas web a las nuevas circunstancias propor-

cionando a su vez mejores servicios a sus ciudadanos; con lo cual, cada vez son menos frecuentes las “páginas web de “municipio” que representan solamente el 15,45 por ciento (19) de los municipios con web.

2.3. Efectos del factor población en la presencia en internet y el tipo de página web

En este apartado analizaremos la relación entre el tipo de página web ofrecida por cada municipio teniendo en cuenta la población del mismo. La cuestión se centra en comprobar si la variable “población” incide positiva o negativamente en que los municipios cuenten con página web y que ésta sea de “municipio” o de “ayuntamiento”.

Figura 2. La presencia en Internet de los municipios según su población
(Porcentaje. Según presencia en Internet y población)

	Sí, oficial		Sí, otros	No	Total (%)
	Ayuntamiento	Municipio			
<500	12	6	61	21	100
501-2000	39	5	37	20	100
2001-5000	56	12	18	15	100
5001-10000	60	14	12	14	100
10001-50000	68	11	17	3	100
>50001	100	0	0	0	100
Total. Presencia en Internet	104	19	87	40	250

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar estarían los municipios con **menos de 500 habitantes** que cuentan con un 18 por ciento de páginas web oficiales (12). Un 12 por ciento de los municipios vascos de menor población tienen página web oficial de “ayuntamiento” (8) y un 6 por ciento de los municipios, página web oficial de “municipio” (4). Por otro lado, más de la mitad de los municipios con menos de 500 habitantes tienen páginas web que no son oficiales, sino de “otro tipo” creadas básicamente con fines turísticos o para dar a conocer el municipio, en este caso la cifra estaría situada en un 61 por ciento (41).

En los municipios con población de **entre 501 y 2.000 habitantes**, el 45 por ciento de ellos cuenta con página web oficial (37). Un 39 por ciento de los municipios tienen página web oficial de “ayuntamiento” (33) y un 5 por ciento cuenta con página web oficial de “municipio” (4). Con “otro tipo” de página web está el 37 por ciento de los municipios (31).

En los municipios entre **2.001 y 5.000 habitantes**, el 67 por ciento de ellos han desarrollado página web oficial (23). De ellos, un 56 por ciento tienen pági-

na web oficial de “ayuntamiento” (19) y un 12 por ciento disponen de páginas web de “municipio” (4). Finalmente un 18 por ciento de los municipios tienen “otro tipo” de páginas web (6).

En el caso de los **municipios de entre 5.001 y 10.000 habitantes**, un 74 por ciento de ellos tienen página web oficial (16). Un 60 por ciento responde a la categoría de página web de “ayuntamiento” (13) y un 14 por ciento a la categoría de “municipio” (3). Un 12 por ciento de los municipios, tiene página web de “otro tipo” (3).

De los municipios con población entre los **10.001 y 50.000 habitantes**, el 79 por ciento de ellos tiene página web oficial (28). De ellos, el 68 por ciento cuenta con páginas de “ayuntamiento” (24) y el 11 por ciento con páginas web de “municipio” (4). “Otro tipo” de página web tienen el 17 por ciento de los municipios (6).

Finalmente, en los municipios **con más de 50.001 habitantes** se puede observar cómo todos los municipios tienen página web oficial que responde a la categoría de “ayuntamiento”.

La conclusión que obtenemos es que a medida que los municipios tienen mayor población decrece el número de municipios que no tienen página web, como es el caso de los municipios de más de 50.000 habitantes; todos los cuales tienen página web, siendo ésta la página web oficial del ayuntamiento. Otro dato interesante se refiere a los municipios pequeños en los que el porcentaje más alto (61 por ciento) correspondería a los municipios que tienen otro tipo de páginas web distinta de la oficial³.

En definitiva, se puede decir que cuanto mayor es el tamaño poblacional de los municipios, se muestra mayor interés –y/o también mayores posibilidades– por tener una página web oficial propia del Ayuntamiento. Por otro lado, el esfuerzo de los ayuntamientos pequeños por tener presencia en Internet es importante, pero esta presencia se limita a páginas web no oficiales –quizás para algunos las únicas a su alcance.

3. EL NIVEL DE DESARROLLO DE LA e-ADMINISTRACIÓN. LOS CONTENIDOS DE LAS PÁGINAS WEB

Para analizar esta dimensión del gobierno electrónico, la investigación se ha centrado en el análisis de los contenidos de las páginas web oficiales de los municipios vascos. Para ello se definieron, en primer lugar, varios *ámbitos temáticos de información* y de servicios; y en segundo lugar tres *niveles de profundidad de los contenidos* de las páginas web. A continuación se presentan los resultados obtenidos.

3. que no serían ni las oficiales del ayuntamiento ni las oficiales del municipio creadas por las mancomunidades, las *cuadrillas* (en Álava) personas voluntarias o empresas privadas, con el fin de promocionar el municipio y conseguir que esté presente en Internet.

Figura 3. Dimensión e-Administración. Información y servicios en las páginas web

Ámbitos temáticos	Información general	Organización Interna e Institucional	Áreas y Servicios de carácter urbano	Servicios por Grupos de Personas
Porcentaje	99,19	86,18	96,75	68,29

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la **información general del municipio**, las páginas web contienen información sobre la *historia del municipio* (89 por ciento), *fiestas* (86 por ciento), *monumentos* (85 por ciento), *planos* (77 por ciento), *asociaciones* en el municipio (50 por ciento); *información de carácter industrial y comercial* del municipio (55 por ciento); o sobre la *organización territorial* (54 por ciento).

En cuanto a la información ofrecida por las páginas web sobre la **organización interna** cabe destacar que entre los datos más significativos están, por un lado, el hecho de que más de la mitad de las páginas web ofrezcan información sobre los *órganos de gobierno del ayuntamiento* (alcalde y concejales), una *presentación del alcalde* o información sobre los distintos *departamentos municipales* y los *bandos y ordenanzas municipales*. Resulta interesante el hecho de que se proporcione información sobre los diferentes departamentos, en el 53 por ciento de los casos se ofrece este tipo de información.

Las **áreas de actuación municipal** que disponen de más información en las páginas web son entre otras: *turismo* con un 73 por ciento de páginas web con este tipo de información; información de *deportes, cultura, sanidad y desarrollo económico*, presente en un 64 por ciento de las páginas; o en un 55 por ciento sobre *servicios sociales*. Sin embargo, no se ofrece información en un 60 por ciento de las páginas sobre contenidos de importancia como pueden ser la *formación* y el *empleo*. En cuanto a los **servicios de carácter urbano**, aparece principalmente información sobre *transporte y vía pública* (56 por ciento), *policía y seguridad* (33 por ciento), *urbanismo* (31 por ciento) o medioambiente (29 por ciento). Por otro lado, el contenido sobre el que menos información se da sería el tema de la *vivienda* (15 por ciento) un ámbito de acción público complejo de abordar en los municipios ante la ausencia de viviendas a precio asequible para las personas que demandan una vivienda digna.

Finalmente, el ámbito de **servicios por grupo de personas** recoge información que va orientada a determinados sectores de población. Por un lado, destaca la información sobre los *mayores* (42 por ciento), los *jóvenes* (36 por ciento), *infancia* (34 por ciento) y *mujeres* (20 por ciento). Por el contrario es notoria la escasa información ofrecida sobre colectivos como *discapacitados* (16%) o *inmigrantes* (6 por ciento).

4. EL NIVEL DE DESARROLLO DE LA e-DEMOCRACIA. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LAS PÁGINAS WEB

El cometido de la mayor parte de las páginas web de los ayuntamientos es ofrecer información a los ciudadanos⁴. Sin embargo, Internet y las TIC son una herramienta de futuro y no cabe duda que una de sus mayores influencias deberá ir dirigida a proporcionar una mayor participación de los ciudadanos en las instituciones y en los procesos que se desarrollan en las mismas. Algunos afirman que <<...el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones mejorarán la calidad de la democracia>> (LÓPEZ CAMPS y LEAL FERNÁNDEZ; 2002: 89). De momento, sin embargo, creemos que lo que se está demostrando es que las TIC mejoran los canales de expresión de la misma (voto electrónico, etc.).

En nuestro caso, a través de las páginas web de los municipios de la CAV hemos tratado de analizar en qué medida se proporcionan o facilitan a los usuarios de dichas páginas web instrumentos de interacción con la institución municipal. Existen diferentes vías o instrumentos que se ofrecen orientados a la participación ciudadana (SALVADOR, 2000: 28-29). Así, en los municipios que tienen página web oficial (210), las vías más utilizadas son la de *escribir a responsable municipales* (76 por ciento) y la presencia de un *canal de sugerencias y quejas* (65 por ciento). El resto de canales de participación son casi testimoniales. Con estos datos, podemos afirmar que la participación es unidireccional y no bidireccional, como cabría esperar.

Figura 4. Dimensión e-Democracia. Canales de participación en las páginas web
(Porcentaje. Según provincias)

	Escribir a responsables municipales	Foros	Chats	Listas de distribución	Temas de debate	Encuestas de opinión	Canal de sugerencias y quejas
Álava	73	9	-	-	-	-	55
Bizkaia	72	9	4	2	-	11	60
Gipuzkoa	80	15	-	-	3	3	71
Total	76	12	2	1	2	7	65

Fuente: Elaboración propia

En el caso de **Álava**, además de los canales más habituales, ya mencionados más arriba, la única otra vía utilizada para la participación ciudadana es la de *foros participativos* (9 por ciento); mientras que las demás vías son inexistentes. Lo mismo ocurre en el Territorio Histórico de **Gipuzkoa**, en el que solamente algu-

4. Como se recuerda en la lección inaugural del curso académico 2003-2004 de la Universitat Oberta de Catalunya impartida por el comisario europeo Erkki Liikanen y como insisten la mayoría de los autores que se dedican a este tema.

nos municipios cuentan de forma testimonial con *temas de debate y encuestas de opinión* (3 por ciento) en su web. En **Bizkaia**, a parte de las opciones mayoritarias, hay un significativo 11 por ciento que utiliza las *encuestas de opinión*, un 4 por ciento de casos que utilizan *chats* y un 2 por ciento de casos que utilizan *listas de distribución*.

Por provincias, por tanto, la única diferencia significativa es que en algún municipio de **Bizkaia** se dan mecanismos de participación (*encuestas de opinión, chats, listas de distribución*) que no se dan en las otras dos provincias; aunque aquí, de hecho, se den de forma testimonial. Vemos que aún queda mucho por avanzar en este tema, cuestión que hay que achacarla al reducido uso que se realiza hoy en día de estas nuevas tecnologías en las relaciones entre los responsables políticos municipales y la ciudadanía.

5. EL NIVEL DE DESARROLLO DE LA e-GOBERNANZA. LA DIMENSIÓN RELACIONAL DE LAS PÁGINAS WEB

Internet permite poner en contacto a muchos y diversos actores entre sí de forma casi permanente. En este sentido, una de las grandes ventajas que pueden proporcionar las páginas web es facilitar toda una red de enlaces con otras instituciones o agentes (RAMILO, 2001: 59). La presentación de estos enlaces virtuales por parte de los ayuntamientos indica que, aunque sea de modo débil, algunos de éstos muestran un cierto interés por articular redes de información y colaboración con otras instituciones públicas, privadas y sociales para cooperar y actuar de manera coordinada en el desarrollo de distintas actuaciones municipales.

Nos hemos fijado en tres mecanismos de relación entre las instituciones: *vía telefónica*, a través del *correo electrónico* y a través de un *enlace (link)* con otras páginas web de otras instituciones.

Figura 5. Dimensión e-Gobernanza.
Relación de los municipios con otras organizaciones
(Número de casos. Según tipo de canal y tipo de organización)

Tipo de organizaciones	Teléfono	e-mail	Enlace
Otras Administraciones Locales	28	8	35
Administración Foral	23	4	68
Administración Autonómica	37	16	55
Administración Estatal	28	1	28
Administración europea	3	1	11
Áreas internas Ayuntamiento	98	81	14
Empresas	83	41	58
Centros KzGunea	21	3	16

Fuente: Elaboración propia

Son 98 las páginas web en las que aparece información **telefónica** para comunicarse con las propias áreas internas del departamento; y en segundo lugar, para comunicarse con otras empresas (83 casos). En un segundo plano están las comunicaciones con otros niveles institucionales bien dentro de la Administración local, autonómica, foral e incluso estatal. Llama, pues, la atención la preeminencia de las empresas sobre los ámbitos institucionales citados.

Cuando la herramienta es el **correo electrónico** la tendencia es la misma (comunicación con áreas internas del ayuntamiento en 81 casos y con empresas en 41 casos) y la relación con otras instituciones, sean del nivel de gobierno que sean, se reducen mucho más. Finalmente, cuando se trata de establecer **enlaces**, en la mayoría de los casos lo que predomina es el enlace con la Diputación foral (68 casos), y le siguen los enlaces con las empresas (58 casos) y con el gobierno autonómico (55 casos).

En **Álava** se sigue la misma tendencia general descrita aunque en el caso de los enlaces, los que se dan con las empresas supera ligeramente a los que se dan con la diputación y el gobierno autonómico. En **Gipuzkoa**, sin embargo, las relaciones se equilibran un poco más ya que hay: 45 casos en los que se ofrecen comunicaciones telefónicas con las áreas internas del ayuntamiento y 44 casos en los que se ofrece comunicación con empresas. En cuanto a las comunicaciones por correo electrónico no hay variación con respecto a la tendencia general. Los enlaces, sin embargo, se establecen en la mayor parte de los casos con la Diputación foral (42 casos) y le siguen los *links* con las empresas. Asimismo, también se da cierta presencia de enlaces con otras administraciones locales y con la administración autonómica.

Bizkaia destaca respecto a los otros dos territorios históricos por ofrecer una mayor comunicación telefónica con el nivel autonómico (20 casos). Mientras que la utilización del e-mail es principalmente con las áreas internas del propio ayuntamiento y con las empresas –como en la tendencia general. El establecimiento de enlaces, sin embargo, varía de unos casos a otros; mayoritariamente son con la Diputación foral, con el gobierno autonómico y con las empresas, por este orden; mientras que en Gipuzkoa los enlaces con el gobierno autonómico se daban en menor número de casos (24 casos).

En general, las administraciones locales analizadas se relacionan fundamentalmente con las distintas unidades y departamentos de la propia organización y en segundo lugar con las empresas y en un tercer plano con otras instituciones. Se deduce, por tanto, una escasa comunicación entre instituciones con lo cual la prestación de servicios integrados a los ciudadanos en los que se vean implicados diferentes niveles de gobierno y administración parecen lejos de conseguir, cuestión que puede verse, asimismo, como un reto a abordar.

6. EL ESTILO DE LAS PÁGINAS WEB

A través de este parámetro tratamos de medir en qué medida la presentación física de las diferentes páginas web ofrece facilidades para que todos los ciuda-

danos puedan acceder a la información y los servicios que se ofrecen vía telemática. Para ello, nos hemos fijado en la **accesibilidad** y en la **usabilidad** de dicha página web.

Dentro del factor de la **accesibilidad** hemos destacado dos elementos: *idiomas*, y *legibilidad*. Respecto a los *idiomas*, en un gobierno en el que hay co-oficialidad de dos lenguas este es un aspecto importante a tener en cuenta. En el 64 por ciento de los casos, el idioma es bilingüe, y en un 21 por ciento, polilingüe (castellano, euskera, francés, inglés), un 7 por ciento en castellano y un 8 por ciento en euskera.

En **Gipuzkoa** es donde se da el bilingüismo más alto con un 71 por ciento de casos bilingües, 15 por ciento de casos en Euskera y 14 por ciento de casos de polilingüismo, sin que se de ningún caso de únicamente en castellano. En **Bizkaia**, sin embargo, el bilingüismo se reduce al 61 por ciento y el polilingüismo aumenta a un 28 por ciento; el castellano pasa a un 9 por ciento y el Euskera a un 2 por ciento. Sin embargo, los porcentajes más elevados de páginas en castellano se dan lógicamente en **Álava** donde el uso del Euskera está menos extendido en la población con un 37 por ciento de páginas sólo en castellano, ninguna sólo en Euskera y 36 por ciento en bilingüe, además de un 27 por ciento en polilingüe.

Luego, vemos que la apuesta por el bilingüismo es mayoritaria y si sumamos el polilingüismo la proporción llega casi a la totalidad de los casos (cercana al 90 por ciento de los casos) a excepción de Álava donde el polilingüismo y el bilingüismo llegaría solamente al 63 por ciento de los casos.

En cuanto a la *legibilidad* de la letra, se mide el tamaño de la letra y el contraste con el fondo. Se considera que la legibilidad es correcta si a lo largo de la página se usan colores que generan un contraste alto entre el texto y el fondo, si el tamaño de la fuente es lo suficientemente grande como para que se pueda leer el texto sin dificultad y si se utilizan fondos planos o solo muy sutilmente dibujados. Si no cumplen estas condiciones, se considerará que son mejorables. En general, se puede decir que la legibilidad es correcta en un 94 por ciento de los ayuntamientos de la CAV con página web oficial.

Por lo que se refiere a la **usabilidad**, nos hemos fijado en si las páginas web de los municipios contienen: *motor de búsqueda*, *overview diagram* o *mapa web*. El primero se utiliza para facilitar la localización de contenidos dentro de la web, el *overview diagram*, reúne un conjunto de iconos y enlaces de modo que los usuarios se puedan mover más ágilmente por la web. Por último, el *mapa web* muestra la estructura global del sitio web (RAMILO, 2000: 75). En nuestro caso concreto, el *overview* se da en un 85 por ciento de los casos, el mapa web en un 36 por ciento y el motor de búsqueda, ya solamente en un 38 por ciento.

Por provincias, en **Álava** los porcentajes de usabilidad son: 100 por ciento, *overview*; 18 por ciento, mapa web y 9 por ciento motor de búsqueda. En **Gipuzkoa** sigue estando a la cabeza el *overview* con un 85 por ciento, pero es más fre-

cuenta el motor de búsqueda (un 54 por ciento) que el mapa web (un 42 por ciento). **Bizkaia**, por su parte sigue la tendencia general y el *overview* se da en un 81 por ciento de los casos, el mapa web en un 32 por ciento de los casos y el motor de búsqueda en un 26 por ciento de los casos.

7. CONCLUSIONES. EL NIVEL DE DESARROLLO DEL e-GOBIERNO EN LOS MUNICIPIOS VASCOS

Como exponíamos al principio, son tres las dimensiones del **e-Gobierno** que consideramos en nuestro estudio: la dimensión de **e-Administración**, la **e-democracia** y la **e-gobernanza**.

La **e-Administración** es la dimensión del e-gobierno más desarrollada. Dentro de los niveles de desarrollo de la e-Administración, la información de servicios es el nivel más desarrollado (primer nivel de desarrollo de las web) (99 por ciento de las webs con información general; 96 por ciento con información de servicios; 86 por ciento información institucional).

El segundo nivel de **e-Administración** corresponde a la **interacción/tramitación** (que se refiere a la posibilidad de descarga de documentos en línea o el intercambio de información con el ciudadano mediante correo electrónico o formularios, incluso, el inicio de la tramitación mediante el envío vía Web de la documentación necesaria) no llega a más del 30 por ciento en algunos servicios (Tasas y licencias, ayudas y subvenciones, cultura, deportes y servicios sociales...).

El tercer nivel responde a la **transacción** en línea (posibilidad de completar el servicio en línea) se reduce al 7 por ciento (certificados de empadronamiento y pago de licencias y tasas). Además, hay que citar que se dan desarrollos muy desiguales a este respecto ya que aunque en muchos casos se puedan iniciar los trámites vía Internet (por ejemplo, solicitud de un certificado de empadronamiento), el nivel de eficacia en la realización de los mismos diverge mucho de unos ayuntamientos a otros.

Respecto a la **e-democracia**, los canales de participación más extendidos son: escribir a responsables municipales y la presencia de canales de sugerencias y quejas. Son canales individuales en los que el ciudadano plantea demandas. No son canales de participación, debate y deliberación sobre la política y las políticas municipales. En algunos municipios existen experiencias innovadoras que utilizan las TIC para que la ciudadanía plantee propuestas que se incorporen en los programas electorales y se tengan en cuenta para la gestión municipal (Ayuntamiento de Sopelana, 2004) o en apartados de inversiones del presupuesto municipal (Ayuntamiento de Donostia, 2004). La ciudadanía utiliza estas vías como canales de protesta más que como aportación normalizada de sugerencias.

Finalmente, sobre la **e-gobernanza**, que trata de analizar la presencia de distintos agentes claves en la formulación de políticas y actuaciones municipales,

el análisis que se propone es ver cómo los distintos municipios enlazan sus páginas a otras organizaciones públicas, privadas y sociales, como germen de un nuevo modelo “relacional” de hacer políticas y ofrecer servicios públicos centrado en las necesidades de los ciudadanos y en los resultados de las políticas y servicios concretos, más que en la división institucional de las competencias. A tenor de los resultados de nuestro estudio, sin embargo, los gobiernos locales de nuestro ámbito aún se encuentran en un nivel incipiente de relaciones entre sí y con otras instituciones públicas. En los próximos años deben darse, sin duda, avances en este sentido.

BIBLIOGRAFÍA

AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA *Página web para la elaboración del Presupuesto Participativo*. Disponible en: http://www.donostia.org/info/ciudadano/ss_participacion.nsf/fwCategoria?OpenForm&idioma=cas&cat=Presupuesto%20participativo. Donostia, 2004

AYUNTAMIENTO DE SOPELANA: *Página web del Foro de los Representante Municipales para hacer propuestas y sugerencias a los programas de gobierno y gestión municipal*. Disponible en: http://www.sopelana.net/udala/ca_grupos_municipales.asp, Sopelana, 2004

CASTELLS, Manuel: *La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*, (EDICIÓN). Madrid: Editorial Alianza, 1996.

GARTNER GROUP. *Singapore's E-Government Initiative*, Stamford: Gartner First Take, Connecticut, 2000.

HOLMES, Douglas. e.Gob. *Estrategias para el uso eficiente de Internet en el gobierno*, (EDICIÓN). México: Editorial Mc Graw Hill, 2001.

LEY 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. <http://www.femp.es/documentos/modgoloc/ley.pdf> (05/02/2004)

LÓPEZ CAMPS, Jordi y LEAL FERNÁNDEZ, Isaura: *e-Gobierno. Gobernar e la sociedad del conocimiento*, IVAP, Oñati, 2002.

PRATCHETT, Lawrence. 'New technologies and the modernization of local Government: An analysis of biases and constraints', *Public Administration*, Vol. 77, nº4, 1999: pp. 731-750.

RAMILO, M. Carmen. *El desarrollo de la Sociedad de la Información en Euskadi: Una aproximación preliminar a las iniciativas para su promoción en el ámbito local*, Vitoria-Gasteiz: IVAP, 2001: pp. 99. Disponible en <http://www.ivap.com/cast/Internet/ELDESA-RROLLODELASIENEUSKADI.pdf> (29/01/2004)

SALVADOR, M. *Els Ajuntaments de Catalunya a Internet: Un estudi sobre les pàgines web dels Ajuntaments de Catalunya*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2000.